



Instituto Nacional Electoral

COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA

ACUERDO INE/CNV16/MAY/2022

Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se recomienda a la Comisión del Registro Federal de Electores, apruebe realizar ajustes al Plan de Trabajo del proyecto de Distritación Nacional 2021-2023

ANTECEDENTES

1. **Reforma Constitucional.** El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.
2. **Creación del Instituto Nacional Electoral.** El 4 de abril de 2014, el Consejero Presidente, las y los Consejeros Electorales, rindieron protesta constitucional, con lo que se integró el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dando formal inicio a los trabajos del Instituto Nacional Electoral.
3. **Expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.** El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. **Demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en las 32 entidades federativas.** Del 24 de junio de 2015 al 28 de agosto de 2017, el Consejo General aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales de las 32 entidades federativas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
5. **Demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales.** El 15 de marzo de 2017, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG59/2017, la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.



Instituto Nacional Electoral

6. **Publicación del Censo de Población y Vivienda 2020.** El 25 de enero de 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020.
7. **Instrucción para realizar las actividades necesarias para presentar el Proyecto de la Distritación Nacional.** El 26 de febrero de 2021, mediante Acuerdo INE/CG152/2021, el Consejo General instruyó a la Junta General Ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realice las actividades necesarias para presentar el Proyecto de la Demarcación Territorial de los Distritos Electorales uninominales federales y locales, con base en el Censo de Población y Vivienda 2020.

En el segundo párrafo del Punto Primero del citado Acuerdo, el Consejo General determinó que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá presentar a la Comisión del Registro Federal de Electores el Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional, para su aprobación, la cual se informará a la Junta General Ejecutiva para los efectos conducentes.
8. **Creación e integración del Comité Técnico.** El 26 de febrero de 2021, mediante Acuerdo INE/CG153/2021, el Consejo General aprobó la creación e integración del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional.
9. **Instalación del Comité Técnico.** El 3 de marzo de 2021, se llevó a cabo la sesión de instalación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional.
10. **Creación del Grupo de Trabajo.** El 09 de marzo de 2021, mediante Acuerdo INE/CNV09/MAR/2021, esta Comisión Nacional de Vigilancia aprobó la creación del Grupo de Trabajo denominado "Distritaciones Electorales Federal y Locales".
11. **Presentación del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional ante el Comité Técnico.** Los días 9 y 16 de marzo, así como 6 de abril de 2021, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023 ante el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional.
12. **Presentación del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional ante el Grupo de Trabajo.** Los días 19 de marzo y 14 de abril de 2021, se presentó el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023 en reunión del Grupo de Trabajo denominado "Distritaciones Electorales Federal y Locales".



Instituto Nacional Electoral

13. **Recomendación de la Comisión Nacional de Vigilancia.** El 21 de abril de 2021, mediante Acuerdo INE/CNV12/ABR/2021, la Comisión Nacional de Vigilancia recomendó a la CRFE aprobar el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.
14. **Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.** El 26 de abril de 2021, la Comisión del Registro Federal de Electores, mediante Acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021, aprobó el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.
15. **Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia que recomienda modificaciones al Plan de Trabajo del proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.** Mediante acuerdo INE/CNV32/AGO/2021, el 20 de agosto de 2021, la Comisión Nacional de Vigilancia recomendó aprobar un ajuste al Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.
16. **Modificaciones al Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.** El 24 de agosto de 2021, la CRFE aprobó, mediante Acuerdo INE/CRFE40/04SE/2021, las modificaciones al Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, aprobado mediante diverso INE/CRFE14/02SE/2021, el cual fue informado a la JGE el 27 de agosto de 2021.
17. **Adecuación del Marco Geográfico Electoral de diversas secciones con discontinuidad geográfica (secciones multipolígono).** El 27 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1461/2021, este Consejo General aprobó la adecuación de diversas secciones electorales con discontinuidad geográfica (secciones multipolígono).
18. **Aprobación de los Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización.** El 27 de agosto de 2021, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1466/2021, los Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización.
19. **Aprobación del Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral.** El 27 de agosto de 2021, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1467/2021, el Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral.



Instituto Nacional Electoral

20. **Aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023.** El 30 de septiembre de 2021, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1548/2021, los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023.
21. **Emisión de las Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de evaluación de dichas propuestas.** El 18 de octubre de 2021. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores emitió, mediante oficio INE/DERFE/1350/2021, las Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de evaluación de dichas propuestas.
22. **Aprobación de los catálogos de municipios y secciones electorales de las entidades federativas que conforman el Bloque 1 del Plan de Trabajo de Distritación.** El 29 de octubre de 2021, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1621/2021, los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de las entidades federativas de Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México y Puebla, como insumo para la realización de los trabajos de la distritación nacional.
23. **Recomendación de la emisión de los Criterios y Reglas Operativas para la definición de Cabeceras Distritales para la Distritación Nacional 2021-2023.** El 26 de noviembre de 2021, la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó, mediante Acuerdo INE/CNV44/NOV/2021, la recomendación a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la emisión de los Criterios y Reglas Operativas para la definición de Cabeceras Distritales para la Distritación Nacional 2021-2023.
24. **Emisión de los Criterios y Reglas Operativas para la definición de Cabeceras Distritales para la Distritación Nacional 2021-2023.** El 30 de noviembre de 2021. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores emitió, mediante oficio INE/DERFE/1586/2021, los Criterios y Reglas Operativas para la definición de Cabeceras Distritales para la Distritación Nacional 2021-2023.
25. **Aprobación de los catálogos de municipios y secciones electorales de las entidades federativas que conforman el Bloque 2 del Plan de Trabajo de Distritación.** El 30 de noviembre de 2021, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1732/2021, los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de las entidades federativas de Baja California Sur,



Instituto Nacional Electoral

Guanajuato, Michoacán, Tabasco y Zacatecas, como insumo para la realización de los trabajos de la distritación nacional.

26. **Aprobación de los catálogos de municipios y secciones electorales de las entidades federativas que conforman el Bloque 3 del Plan de Trabajo de Distritación.** El 17 de diciembre de 2021, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1761/2021, los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de las entidades federativas de México, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz, como insumo para la realización de los trabajos de la distritación nacional.
27. **Aprobación de los catálogos de municipios y secciones electorales de las entidades federativas que conforman el Bloque 4 del Plan de Trabajo de Distritación.** El 26 de enero de 2022, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG30/2022, los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de las entidades federativas de Baja California, Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí y Sonora, como insumo para la realización de los trabajos de la distritación nacional.
28. **Aprobación de los catálogos de municipios y secciones electorales de las entidades federativas que conforman el Bloque 5 del Plan de Trabajo de Distritación.** El 25 de febrero de 2022, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG142/2022, los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de las entidades federativas de Guerrero, Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Yucatán como insumo para la realización de los trabajos de la distritación nacional.
29. **Aprobación de los catálogos de municipios y secciones electorales de las entidades federativas que conforman el Bloque 6 del Plan de Trabajo de Distritación.** El 23 de marzo de 2022, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG183/2022, los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de las entidades federativas de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas como insumo para la realización de los trabajos de la distritación nacional.
30. **Presentación de propuesta de actualización del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.** El día 11 de mayo de 2022, se presentó propuesta para ajustar el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023, en reunión del Grupo de Trabajo Temporal Distritaciones Electorales Federal y Locales.



Instituto Nacional Electoral

- 31. Presentación del Proyecto de Acuerdo.** El 11 de mayo de 2022, las y los integrantes del Grupo de Trabajo Temporal Distritaciones Electorales Federal y Locales, manifestaron su posicionamiento para someter a consideración de este órgano de vigilancia, el “Proyecto de Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se recomienda a la Comisión del Registro Federal de Electores, apruebe ajustar el Plan de Trabajo del proyecto de Distritación Nacional 2021-2023”.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia.

Esta Comisión Nacional de Vigilancia es competente para recomendar a la Comisión del Registro Federal de Electores apruebe realizar ajustes al Plan de Trabajo del proyecto de Distritación Nacional 2021-2023, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo y Apartado B, inciso a), numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, párrafo 2; 157, párrafos 1 y 2; 158, párrafos 1, inciso f) y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 1, fracción IV, apartado A, inciso a); 75, párrafo 1; 76, párrafos 1, inciso d) y 2, incisos p) y r); 77; 78, párrafo 1, inciso j) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; 19, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia.

SEGUNDO. Disposiciones normativas que sustentan la determinación.

Acorde a lo establecido en el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma señala.

En términos del párrafo segundo de la disposición aludida, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo tercero del artículo referido dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá



Instituto Nacional Electoral

prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Asimismo, el artículo 2, párrafos 4 y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, cuyo reconocimiento se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, entre otros criterios, el de asentamiento físico.

El artículo 26, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Los datos contenidos en ese Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 29; 30, párrafo 2, y 31, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalan que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales; así como las ciudadanas y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.

Asimismo, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, manifiestan que para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral definir la geografía electoral, que incluirá el diseño y determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

El artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras consideraciones, que las legislaturas de las



Instituto Nacional Electoral

entidades federativas se integrarán con diputadas y diputados electos, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Por su parte, el artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, advierte que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todos quienes se encuentren bajo su tutela.

Marco convencional internacional de derechos de pueblos indígenas

El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ordena que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

En ese sentido, el artículo 8, numeral 2, inciso d), de la Declaración en cita, instruye que los Estados deberán establecer mecanismos eficaces para prevenir y resarcir toda forma de asimilación o integración forzada.

El artículo 19 de la Declaración en comento, dispone que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Además, el artículo 2, párrafo 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, expone que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

El párrafo 2, inciso a), del artículo en cita, establece que la acción coordinada y sistemática incluirá, entre otras medidas, las que aseguren a los miembros de dichos



Instituto Nacional Electoral

pueblos a gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

El artículo 4 del Convenio en comento, refiere que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados. El goce sin discriminación de los derechos generales de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

En esa tesitura, el artículo 6, numeral 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, señala que, al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; establecer los medios a través de los cuales, los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, y establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para ese fin.

En ese orden de ideas, el numeral 2, del artículo citado previamente, indica que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Con base en el artículo 7, párrafo 3 del Convenio de mérito, los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

En el sistema interamericano, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo II, dispone la obligación convencional de los



Instituto Nacional Electoral

Estados de reconocer y respetar el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos indígenas quienes forman parte integral de sus sociedades.

El artículo VI, de la Declaración en comento, protege los derechos colectivos de los pueblos indígenas entendidos como aquellos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos e integra el deber de los Estados para reconocer y respetar, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; así como la obligación de los Estados de promover la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.

El derecho a la no asimilación es protegido por el instrumento interamericano, en su artículo X, párrafos 1 y 2, al disponer que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación, acorde con ello, los Estados tiene el deber convencional de no desarrollar, adoptar, apoyar o favorecer política alguna de asimilación de los pueblos indígenas ni destrucción de sus culturas.

El artículo XXI, párrafo 2 del instrumento interamericano en comento, protege la dimensión externa de los derechos políticos de los pueblos indígenas en cuanto a su participación dentro de los sistemas político constitucionales del Estado Parte al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión, así como a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, pudiendo hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones. De igual forma, en dicho precepto se reconoce el derecho a la igualdad de oportunidades para los miembros de los pueblos indígenas para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

En complementariedad, el artículo XXIII, párrafo 1, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tutela que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.



Instituto Nacional Electoral

El artículo XXIII, párrafo 2 del instrumento interamericano referido, protege el derecho a la consulta al imponer el deber de los Estados para celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Marco convencional internacional de derechos humanos en materia político-electoral

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, apartado 3 indica que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, en su artículo 2, dispone que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Acorde a lo previsto por el artículo 2, párrafos 1 y 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todas y todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así también, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El propio Pacto invocado en su artículo 25, incisos a) y b), establece la obligación de los Estados Parte para proteger que todas las ciudadanas y todos los ciudadanos



Instituto Nacional Electoral

gocen, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y, consecuentemente, del derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores.

En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en sus artículos 23, apartado 1, incisos a) y b), y XX, respectivamente, protegen que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan tomar parte en el gobierno de su país y gocen de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad del voto.

Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano son reconocidas y regladas en cuanto a su protección y formas de ejercicio en la CPEUM y desarrollados en un marco normativo que comprende la legislación electoral nacional.

Marco legal nacional

El artículo 1, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, instituye que las disposiciones de dicha Ley son aplicables a las elecciones en los ámbitos federal y local respecto de las materias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 5, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que su aplicación corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto Nacional Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y al Senado.

A su vez, el artículo 9, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que en cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda el domicilio de las y los ciudadanos, salvo los casos de excepción expresamente señalados por la misma ley.

El artículo 44, párrafo 1, inciso I) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el Consejo General tiene, entre otras atribuciones, la de dictar los Lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta



Instituto Nacional Electoral

General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y sus cabeceras, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos.

Con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos g) y h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales y mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.

Así, el artículo 71, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prescribe que, en cada uno de los distritos electorales, el Instituto Nacional Electoral contará con la Junta General Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital. En este tenor, los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Con base en lo dispuesto en el artículo 147, párrafos 2, 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de las y los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos electorales, en los términos del artículo 53 de la CPEUM.

En términos del artículo 158, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta Comisión Nacional de Vigilancia conocerá y podrá emitir opiniones respecto de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial.

Tal como lo disponen los párrafos 1 y 2 del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto Nacional Electoral con base en el último Censo General de Población y los criterios generales determinados por el Consejo General, mismo que ordenará a la Junta General Ejecutiva realizar



Instituto Nacional Electoral

los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el Proceso Electoral en que vaya a aplicarse.

De igual forma, el párrafo 3 del artículo establece que, según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez establecida la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales federales basada en el último Censo General de Población, el Consejo General aprobará, en su caso, la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas, asegurando que la representación de un estado sea al menos de dos diputados de mayoría.

Por otra parte, el artículo 4, fracciones XIV y XXIII de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas señala que, para el cumplimiento de su objeto, el INPI tendrá, entre otras atribuciones y funciones, la de promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales.

Asimismo, será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos.

Luego entonces, el artículo 5 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, prevé que, para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esa Ley, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual manera, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

El numeral 16, de los Lineamientos para la actualización del Marco Geográfico Electoral, apunta que la actualización cartográfica electoral deberá realizarse con apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad,



Instituto Nacional Electoral

objetividad, profesionalismo y máxima publicidad; garantizando en todo momento el respeto y protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

El numeral 18, de los Lineamientos para la actualización del Marco Geográfico Electoral, alude que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde al INE la geografía electoral tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.

En relación con lo anterior, el artículo 61 de los Lineamientos para la actualización del Marco Geográfico Electoral indica que, en términos del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General ordenará a la Junta General Ejecutiva realizar los estudios conducentes y aprobará los criterios generales para la determinación de los distritos electorales federales y locales, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el numeral 64 de los Lineamientos para la actualización del Marco Geográfico Electoral apunta que el Consejo General, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, aprobará el escenario definitivo de distritación federal y local, así como la demarcación de las circunscripciones plurinominales.

Por otra parte, cabe señalar que la Jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, precisa lo siguiente:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.- De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.



Instituto Nacional Electoral

Igualmente, se tiene en consideración que, en materia constitucional, la doctrina judicial de Tribunales Colegiados de Circuito ha sostenido que las personas y pueblos indígenas, por su particular situación social, económica o política, se han visto históricamente impedidos o limitados en la participación de las decisiones estatales; por ello, el reconocimiento, promoción y protección de su derecho humano a la consulta previa contenido en los artículos 2, Apartado B, fracciones II y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1; 6, numeral 1; 15, numeral 2; 22, numeral 3; 27, numeral 3, y 28, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, emana de la conciencia y necesidad de abogar de manera especial por los intereses de las poblaciones humanas de base indígena, ligadas a su identidad étnico-cultural, mediante un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con sus representantes, de manera que, la dimensión y relevancia del derecho a la consulta previa respecto de medidas administrativas o legislativas de impacto significativo se erigen como un mecanismo de equiparación para garantizar su participación en las decisiones políticas que puedan afectarlos. Esta doctrina judicial se encuentra recogida en la tesis con clave de identificación XXVII.3o.20 CS (10a.), con número de registro 2019077, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de la Décima Época, en Materia Constitucional, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA".¹

Ahora bien, el Pleno de la SCJN, en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2014 y acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, resuelta el 11 de septiembre de 2014, y en la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y acumuladas 77/2014 y 79/2014, resuelta el 29 de septiembre de 2014, precisó que con fundamento en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, y 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la geografía electoral de los procesos electorales federales y locales, el poder para diseñar y determinar la totalidad de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales le corresponde en única instancia al Instituto Nacional Electoral.

Por las razones expuestas, resulta oportuno que esta Comisión Nacional de Vigilancia recomiende a la Comisión del Registro Federal de Electores, apruebe el Plan de Trabajo del proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.

¹ Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 62, Tomo IV, enero 2019, p. 2267.



Instituto Nacional Electoral

TERCERO. Motivos para recomendar a la Comisión del Registro Federal de Electores apruebe realizar ajustes al Plan de Trabajo del proyecto de Distritación Nacional 2021-2023.

A partir de la reforma en materia política-electoral de 2014, el Instituto Nacional Electoral tiene la atribución de conformar y actualizar la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales en el ámbito local, acorde a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las constituciones estatales y las leyes electorales de las entidades federativas.

En ese sentido, es preciso señalar que de conformidad con los artículos 53, párrafo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 214, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Luego entonces, es oportuno resaltar que el Marco Geográfico Electoral constituye un elemento dinámico de actualización constante, como consecuencia de la integración de nuevos asentamientos humanos, la creación de nuevos municipios, la modificación de límites territoriales y el decremento o incremento del número de ciudadanas y ciudadanos en las secciones electorales.

Bajo esa línea, es necesario contar con un Marco Geográfico Electoral actualizado que permita garantizar la correcta asignación de cada ciudadana y ciudadano a la sección electoral que corresponda a su domicilio, previendo en todo momento el crecimiento natural de la población.

De ahí, se advierte la necesidad de mantener debidamente actualizado el Marco Geográfico Electoral, ya que es obligación de esta autoridad electoral asegurar que el voto de las y los ciudadanos cuente con el mismo valor, lo cual se logra con la debida distribución poblacional a través de la geografía electoral.

En este sentido, el Consejo General instruyó, mediante Acuerdo INE/CG152/2021, a la Junta General Ejecutiva, que a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realicen las actividades necesarias para presentar el proyecto de la nueva demarcación territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales.



Instituto Nacional Electoral

Es así que, en el segundo párrafo del Punto Primero del citado Acuerdo, el Consejo General determinó que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debería presentar a la Comisión del Registro Federal de Electores el Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, para su aprobación, el cual se informará a la Junta General Ejecutiva para los efectos conducentes.

La Comisión del Registro Federal de Electores, mediante el acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021, aprobó el Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023 en cuyo punto segundo de acuerdo se establece que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con el apoyo del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional, previo conocimiento y, en su caso, opinión de la Comisión Nacional de Vigilancia, podrá realizar ajustes al Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, en la medida en que las modificaciones no resulten sustantivas y permitan una mejor instrumentación.

Resulta importante destacar que, en el referido Plan de Trabajo, se dispuso que para la realización de los trabajos, la DERFE dividiría a las entidades federativas en bloques, tomando en consideración: la disponibilidad del marco cartográfico definitivo, la complejidad de la presencia de la población indígenas y afromexicana y afectar lo menos posible el desarrollo de los procesos electorales locales durante el año 2022.

En ese acuerdo se incluyó al estado de Veracruz en el Bloque 3, junto con México, Nayarit, Querétaro y Tlaxcala; y al estado de San Luis Potosí, se le consideró en el Bloque 4 junto con Baja California, Chiapas, Jalisco y Sonora.

Sin embargo, dada la complejidad para una adecuada implementación de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral en las entidades federativas de Veracruz y San Luis Potosí, resulta necesario ampliar el tiempo para levantar la opinión de los participantes en esta actividad.

Considerando que las actividades de los bloques 3 y 4 ya se encontraban en una etapa avanzada en el proceso de observaciones al primer escenario de distritación, ambas entidades continuarán con sus actividades previstas en el cronograma original hasta la realización de la reunión de presentación de argumentos sobre sus observaciones o propuestas de ajuste que se lleva a cabo entre la DERFE, CLV y OPL. Después de esta reunión se suspenderán las actividades en el bloque original, para reiniciar sus actividades cuando el Comité Técnico realice la valoración de las



Instituto Nacional Electoral

observaciones de los partidos políticos y de las opiniones de las autoridades indígenas y afromexicanas al Primer Escenario de Distritación de las entidades del Bloque 5, para el caso de Veracruz; y del Bloque 6, para el caso de San Luis Potosí.

En razón de lo anterior, se recomienda que el estado de Veracruz pase al Bloque 5 y San Luis Potosí al Bloque 6, realizando los ajustes correspondientes al cronograma de la etapa 6 del plan de trabajo, a partir de la fecha de aprobación, en su caso, del acuerdo por parte de la Comisión del Registro Federal de Electores.

Es conveniente precisar que, aún cuando no tiene impacto en los periodos previstos en el plan de trabajo que se recomienda modificar, se ampliarán los plazos para la presentación de observaciones a los segundos escenarios de las entidades federativas que comprenden los bloques 5 y 6, con los correspondientes ajustes a las actividades posteriores. Con esta ampliación, las Juntas Locales Ejecutivas de ambas entidades contarán con el tiempo que les permita atender las demandas en torno a la consulta indígena y afromexicana, pero estarán sujetas a las fechas límite para realizar reuniones consultivas y el procesamiento de las opiniones en el cronograma del Bloque 5 para el caso de Veracruz y del Bloque 6 para el caso de San Luis Potosí, de tal forma que no se afectara el adecuado desarrollo de los trabajos de la distritación tanto a nivel federal como local.

Por lo tanto, a partir de la eventual aprobación de los ajustes al plan de trabajo, la conformación de los bloques se reordenaría de la siguiente manera:

Bloque 1	Bloque 2	Bloque 3	Bloque 4	Bloque 5	Bloque 6
Campeche	Baja California Sur	México	Baja California	Guerrero	Aguascalientes
Coahuila	Guanajuato	Nayarit	Chiapas	Nuevo León	Durango
Colima	Michoacán	Querétaro	Jalisco	Morelos	Hidalgo
Chihuahua	Tabasco	Tlaxcala	Sonora	Sinaloa	Oaxaca
Ciudad de México	Zacatecas			Yucatán	Quintana Roo
Puebla				Veracruz	Tamaulipas
					San Luis Potosí

Además, se incorporaría una actividad adicional en el Plan (actividad 6.10), relativa a la reprogramación de los trabajos de distritación local y federal para las entidades de Veracruz y San Luis Potosí, para dar claridad de su traslado a los Bloques 5 y 6 respectivamente, derivado de la ampliación del periodo para la realización de las reuniones consultivas en materia indígena.



Instituto Nacional Electoral

Por las razones expuestas, esta Comisión Nacional de Vigilancia estima procedente recomendar a la CRFE, apruebe los ajustes al Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023, de conformidad con el Anexo al presente Acuerdo, el cual forma parte integral del mismo.

En virtud de las consideraciones expuestas, la Comisión Nacional de Vigilancia, en ejercicio de sus facultades, emite los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se recomienda a la Comisión del Registro Federal de Electores, apruebe realizar ajustes al Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023, con la modificación en la conformación de los bloques y la reprogramación de los trabajos de distritación local y federal para las entidades de Veracruz y San Luis Potosí, de conformidad con el **Anexo** que acompaña al presente Acuerdo y que forma parte integral del mismo.

SEGUNDO. Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, en el Portal de las Comisiones de Vigilancia y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Presidente

Ing. René Miranda Jaimes

Secretario

Mtro. Juan Gabriel García Ruiz

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sesión Extraordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebrada el 16 de mayo de 2022.

